

Verkiezingsblog #12

Citation for published version (APA):

Janse, R. (null), & Adams, M. (null). (2021). Verkiezingsblog #12: In het kielzog van de staatscommissie: de parlementaire democratie., www.nederlandrechtsstaat.nl.

Document status and date:

Published: 08/03/2021

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Other

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 30 Nov. 2022

Open Universiteit
www.ou.nl





FORUM

VERKIEZINGSBLOG #12: IN HET KIELZOG VAN DE STAATSCOMMISSIE: DE PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE MAURICE ADAMS & RONALD JANSE - 08.03.2021

Eind 2018 verscheen het [eindrapport](#) van de Staatscommissie parlementair stelsel. Parlementaire democratie en staatkundige hervorming zijn typisch onderwerpen die bij verkiezingen prominent aan de orde worden gesteld. Vandaar: welke invloed hebben de voorstellen van de Staatscommissie gehad op de verkiezingsprogramma's? Laten we alvorens aan die vraag toe te komen eerst eens bestuderen wat in de verkiezingsprogramma's over parlementaire democratie zoal valt te lezen.

Een rondleiding door de programma's

Wie het verkiezingsprogramma van D66 doorneemt, een partij die ooit is opgericht om het Nederlandse democratische bestel fundamenteel te hervormen, zou kunnen denken dat de geest van radicaliteit in die kringen nog springlevend is. In het verkiezingsprogramma lezen we immers dat de Eerste Kamer na de invoering van rechterlijke constitutionele toetsing kan worden afgeschaft, het bindend correctief referendum moet worden ingevoerd en de monarchie gemoderniseerd. Verder wil men de voorkeurstem bevorderen, en de stemgerechtigde leeftijd op 16 jaar zetten. Ook treffen we een frase aan over grondwetswijziging: in tweede lezing moet dat namelijk in verenigde vergadering van de Staten-Generaal gaan gebeuren ('dat kan de procedure versnellen'). Desondanks blijkt deze partij een middenmoter: de voorstellen zijn voorspelbaar, worden vrij breed gedeeld en gaan al heel wat jaren mee. Spannend combinatiespel wordt er niet meer gespeeld. Door de positie ten aanzien van de Eerste Kamer en de monarchie, zou je *a contrario* zelfs kunnen afleiden dat men behoudsgezind is: die instituties ziet men op dit moment eigenlijk wel zitten. Of dat heel erg is voor wat het onderwerp van dit blog betreft, is deels een kwestie van smaak. Maar onderscheidend is men bij D66 in ieder geval niet meer, laat staan radicaal. Zo bekeken is de titel van het verkiezingsprogramma – 'Een nieuw begin' – wel wat misleidend.

Ook bij de PvdA treffen we een pleidooi aan voor het bindend correctief referendum, voor voorkeurstemmen, rechterlijke constitutionele toetsing (hoewel geen woord over de positie van de Eerste Kamer wat dit aangaat), het toekennen van actief kiesrecht op 16 jaar, en om de tweede lezing van een grondwetswijziging te behandelen in verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Maar we lezen ook

over de nood aan extra stembussen en vroegstemmen (om diegenen die de gang naar de stembussen nog niet nemen te faciliteren), en over digitaal stemmen. Zoals bij alle partijen het geval is, worden de vele ideeën gepresenteerd in telegramstijl; als statements zonder al te veel nadere onderbouwing. Maar met de laatste drie voorstellen lijkt de PvdA wel wat hervormingsgezinder dan D66.

Ook bij GroenLinks treffen we de invoering van constitutionele toetsing aan, gekoppeld, net als dat bij D66 het geval is, aan de afschaffing van de Eerste Kamer. Als je toch de Eerste Kamer wilt afschaffen lijkt ons wel de juiste volgorde: eerst grondwettigheidstoetsing introduceren, en pas dan de Eerste Kamer aanpakken. Bij de PVV ziet men dat overigens wat anders: gewoon de Eerste Kamer afschaffen, is daar het devies. Opvallend is dat we bij GroenLinks geen woord aantreffen over het correctief referendum. Wel is er prominente aandacht voor het geven van een stem aan burgers: ‘Te veel mensen voelen zich onmachtig en hebben geen plek om mee te praten en mee te besluiten.’ We vernemen aldus over nieuwe vormen van (directe) democratie, zoals burgerraden en -begrotingen en loting. Die moeten ervoor zorgen dat meer mensen en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij democratische besluitvorming. Waarom dan geen correctief referendum vraag je je af. Zou het te maken hebben met de vrees dat grondrechten ook door middel van referenda geraakt kunnen worden, zelfs als die ‘niet-referabel’ zouden worden verklaard?

De SGP en het CDA kunnen zich goed vinden in behoud van het bestaande. De SGP: ‘Ons staatsbestel kan tegen een stootje’ en referenda zijn een inbreuk op ons stelsel van vertegenwoordigende democratie. Burgerfora zijn dan de oplossing, een idee dat we ook bij GroenLinks aantreffen. Bij de SGP staat democratische vernieuwing overigens niet toevallig opgenomen in het hoofdstuk Binnenlands Bestuur. Daardoor kan het worden gekoppeld aan de behoefte van die partij aan meer nationale soevereiniteit. We lezen bij de SGP tevens over de meerwaarde van de Monarchie, het behoud van de huidige Senaat (geen terugzendrecht!), en over grondwettigheidstoetsing door Raad van State en Eerste en Tweede kamer (en dus niet door de rechter). Maar we lezen ook over beknoptere regeerakkoorden en minderheidskabinetten. Daardoor kunnen namelijk de positie van het parlement worden versterkt, omdat er dan meer ruimte is voor de Tweede Kamer om het beleid te beïnvloeden. En na een kabinetscrisis moet gekeken worden of er op basis van de laatste verkiezingen ook een andere meerderheid voor een regeringscoalitie mogelijk is.

In het CDA-programma valt de volgende leuze op: ‘Het parlement is geen talkshow.’ Daarmee wordt de toon gezet. Tevens wordt Angela Merkel geciteerd: ‘‘Het compromis is het enige juiste antwoord op het feit dat wij mensen uniek zijn.’ Bij het CDA treffen we een pleidooi aan voor geconcentreerde grondwettigheidstoetsing door de rechter, hoewel niet voor wat betreft sociale grondrechten. Is [Urgenda](#), dat betrekking had op de betekenis van het sociale

grondrecht op [bescherming en verbetering van het leefmilieu](#), ook bij het CDA niet goed gevallen? De koppeling met de rol en betekenis van de Eerste Kamer wat betreft die grondwettigheidstoetsing wordt niet gemaakt, zoals bij de D66 en GroenLinks wel het geval is. Het CDA is overigens de enige partij die uitdrukkelijk stelt dat anti-democratische partijen verboden moeten kunnen worden. De meeste andere programma's hebben het vooral over de nood aan transparante financiering van politieke partijen. Bij de CU, FvD, PVV en VVD geen woord over politieke partijen, laat staan hun financiering.

Over het FvD hebben we het hier [recent gehad](#). We constateerden dat wat hen betreft de meerderheidswil de maat wordt van vrijwel alles wat men voorstelt, zolang die meerderheidswil tenminste in functie staat van collectieve nationale identiteit. Uiteraard treffen we ook een pleidooi aan voor het referendum (naar Zwitsers model), maar of het FvD dan alleen maar referenda wil over aangelegenheden met betrekking tot die nationale identiteit is niet duidelijk. De PVV wil dat de drie grootste partijen met elkaar over regeringsvorming onderhandelen. Ook wil men 20% salarisvermindering voor politici, en afschaffing van de wachtgeldregeling: 'WW, net als voor werknemers.'

Bij de VVD tenslotte zet men in op modernisering van het staatsbestel door onder meer de leden van de Eerste Kamer om de drie jaar te laten verkiezen. Ook een pleidooi voor een terugzendrecht voor de Eerste Kamer, met de Tweede Kamer die het laatste woord heeft. Dat is de [Belgische optie](#), die aldaar in 1994 werd ingevoerd, en die de federale senaat betekenisloos heeft gemaakt. Als dat ook de bedoeling is van de VVD, dan schiet men met deze voorstellen wel raak. Gelukkig omarmt men dan weer wel constitutionele toetsing door de rechter. En ook bij de VVD treffen we het voorstel aan om tweede lezing van een grondwetswijziging in verenigde vergadering van het de Staten-Generaal te doen plaatsvinden. Men is overigens transparant over de motieven daarvoor: zo kan een minderheid van de Eerste Kamer minder snel een grondwetswijziging tegenhouden. De Eerste Kamer ligt bij de VVD, zo concluderen we, onder een kritische loep (eufemisme). Tenslotte moeten volksvertegenwoordigers die niet met voorkeursstemmen zijn gekozen zich minder gemakkelijk kunnen afsplitsen. Vandaar dat men voor 'zetelrovers' minder spreektijd en minder vergoedingen voorziet.

Welke oplossingen voor welke uitdagingen?

Heel wat van de voorstellen van de Staatscommissie treffen we ook in de verkiezingsprogramma's aan. De invloed van de Staatscommissie lijkt dus significant: het bindend correctief referendum, het burgerforum, het burgerinitiatief, de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, de invoering van een constitutioneel hof, versterken van de onderzoeksmogelijkheden van het parlement, het terugzendrecht van de Eerste Kamer, een aanpassing van de procedure voor grondwetswijzigingen. Het komt in de programma's dus allemaal terug (de continuering van de Eerste Kamer wordt door de Staatscommissie dan weer

uitdrukkelijk bepleit!), en een zekere consensus valt ook wel waar te nemen. Benieuwd of we over vier jaar wel een constitutioneel hof hebben.

Over het 'hoe, wat en waarom' van de ideeën en voorstellen, treffen we in de verkiezingsprogramma's maar heel weinig aan. Misschien zijn die daar ook niet voor bedoeld, en steunen ze ook voor wat staatkundige hervorming betreft sterk op de analyse die door de Staatscommissie werd gemaakt (terzijde: in de verkiezingsprogramma's wordt de Staatscommissie slechts een keer uitdrukkelijk vernoemd, bij D66). Voor de Staatscommissie waren in ieder geval de belangrijkste problemen: gebrekkige inhoudelijke vertegenwoordiging van de (laagopgeleide) kiezer door het parlement; de bescherming van de democratie tegen anti-democratische en anti-rechtsstatelijke partijen; het gevaar van digitale ondermijning van de democratie; de monistische verhouding tussen parlement en regering. Wat dat laatste betreft heeft de Staatscommissie het onder andere over 'de neiging tot meeregeren' van de Tweede Kamer, en de afnemende aandacht voor de wetgevende taak.

Het monisme in de verhouding Kamer(meerderheid) en regering probleem speelt maar een beperkte rol in de voorstellen die we in de verkiezingsprogramma's aantreffen. Het CDA wil weliswaar betere ondersteuning en een uitbreiding van het onderzoeksbudget van de Eerste en Tweede Kamer alsmede het in ere herstellen van het grondwettelijk recht op inlichtingen (het 'recht op een document'; de invloed van kamerlid Pieter Omtzigt is leesbaar). Maar een krachtig pleidooi voor een versterking van het dualisme tussen parlement en regering is eigenlijk nergens te vinden.

Zou deze lauwheid veroorzaakt worden door het feit dat politieke partijen niet goed meer weten waar de overheid voor staat? Marc Chavannes heeft het in een [recente analyse](#) over de uitverkoop van de publieke zaak, en bepleit de 'herovering' - proef het taalgebruik! - van de overheid als openbaar plein waarop tegengestelde visies leiden tot een gemeenschappelijke definitie van wat het publiek belang vereist. Het inzicht dat de overheid te veel op afstand staat en te veel taken heeft geprivatiseerd, is in meerdere verkiezingsprogramma's te vinden. Het *New Public Management* heeft duidelijk afgedaan. De CU schrijft dat de golf van verzelfstandigingen en privatiseringen heeft geleid 'tot een lege cockpit op sommige plekken: de overheid staat op afstand en niemand bewaakt het publieke belang'. Daarom pleiten verschillende partijen voor, opnieuw in de woorden van de CU, 'een einde aan de privatisering van overheidstaken, de terugkeer van het publieke belang in het debat en investeren in de kwaliteit van de overheid en het ambtelijk apparaat. De overheid moet er zijn voor de samenleving'. Het is een uitdaging waar ook [Tjeenk Willink wijst al jaren](#) op wijst. Er is te veel op afstand geplaatst, en het marktdenken heeft de overhand genomen. Ook hij koppelt dit onder meer aan het beter functioneren van ons parlementaire bestel. Maar je vraagt je af wat men in de Tweede en Eerste Kamer nog te zeggen kan hebben over al die publieke taken die

op afstand zijn gezet.

Staatkundige vernieuwing zou sterker gekoppeld moeten zijn aan de mogelijkheid tot daadwerkelijke zeggenschap over die publieke zaak of publieke belang. En op een nieuwe visie op de taak van de overheid. Dat wordt in de verkiezingsprogramma's eigenlijk nauwelijks gedaan. De vraag die in de inleiding werd gesteld krijgt daardoor een andere gedaante: hebben de partijen hun oren niet iets teveel laten hangen naar de inzichten en aanbevelingen van de Staatscommissie? De vraag stellen is hem beantwoorden.